

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Commissione parlamentare per le questioni regionali

Resoconto di mercoledì 3 dicembre 2008

Presidenza del presidente Davide CAPARINI.

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. S. 1117 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite 1^a, 5^a e 6^a del Senato).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Davide CAPARINI, *presidente e relatore*, illustrando il provvedimento, riferisce che l'ambito di intervento dello stesso attiene all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, con specifico riferimento all'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali ed al rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale, nonché alla graduale sostituzione del criterio della spesa storica per tutti i livelli di governo; il testo pone altresì i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'istituzione del fondo perequativo previsto per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la disciplina degli interventi speciali in favore di determinati territori ed il finanziamento di Roma Capitale. Si sofferma sull'articolo 2 che, nel conferire la delega, prevede che i relativi decreti legislativi siano adottati entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del testo, previa intesa in sede di Conferenza unificata e successiva sottoposizione degli schemi di provvedimento alle commissioni competenti; rileva che la norma dispone che il Governo assicuri, nella predisposizione dei decreti legislativi, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza, dei livelli essenziali delle prestazioni e della determinazione dei fabbisogni *standard*. Tra i principi e criteri direttivi generali a cui i decreti legislativi dovranno attenersi evidenzia l'autonomia finanziaria di tutti i livelli di governo in relazione alla loro responsabilizzazione finanziaria; il superamento graduale del sistema imperniato sulla spesa storica, attraverso il fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali e la perequazione delle differenze di capacità fiscale per le altre funzioni; l'esclusione della doppia imposizione; l'esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; la 'tendenziale' correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, per favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa; la possibilità di istituire tributi propri regionali e tributi locali; l'introduzione di strumenti che assicurino l'accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo; il principio di premialità dei comportamenti virtuosi nell'esercizio della potestà tributaria e nella gestione finanziaria ed economica e la previsione di meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari; il rispetto dei principi di trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa; la riduzione dell'imposizione fiscale statale e la definizione di una disciplina dei tributi locali tale da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale. Riferisce quindi sull'istituzione, rispettivamente, della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, con il compito di elaborare elementi conoscitivi per l'attuazione della delega in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali e destinata a fungere da organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica. Illustra l'articolo 5, che detta i principi e i criteri direttivi cui dovranno conformarsi i decreti legislativi in materia di fiscalità regionale, con la classificazione dei tributi regionali in tributi propri derivati, istituiti e disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito

alle regioni; aliquote riservate alle regioni su basi imponibili dei tributi erariali e tributi propri, istituiti dalle regioni. Evidenzia che le modalità di ripartizione dei tributi propri derivati e delle compartecipazioni a quelli erariali avvengano in conformità al principio di territorialità. Osserva che l'articolo 6 classifica le competenze legislative regionali e prevede distinte modalità e quantità di finanziamento di tali competenze, al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni svolte dalle regioni, nonché al principio di autonomia tributaria; in particolare, il governo dovrà classificare le spese in base al tipo di competenza regionale ed in base alla tripartizione delle spese essenziali, spese non essenziali e spese «speciali» o cofinanziate dall'Unione europea; il finanziamento deve essere integrale, in ciascuna Regione, per la sola voce delle spese «essenziali» mentre le spese «non essenziali» non sono valutate ai costi *standard*. In merito al Fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale pro-capite, sottolinea che la perequazione è assegnata senza vincolo di destinazione e persegue la riduzione delle differenze, con il limite che non si alteri l'ordine delle differenze territoriali. Richiama quindi i contenuti dell'articolo 8, che concerne il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, nelle materie di loro competenza legislativa, e dell'articolo 9, che riguarda la finanza degli enti locali e ne classifica le spese in base ad una tripartizione: spese «fondamentali»; spese «non fondamentali» e spese «speciali» o cofinanziate dall'Unione europea. Rileva che l'articolo 10 disciplina e coordina l'autonomia tributaria degli enti locali, rimettendo alla legge statale l'individuazione dei tributi propri dei Comuni e delle Province, con un contenuto minimo che include la definizione dei presupposti, soggetti passivi, basi imponibili, aliquote di riferimento che, valide per tutto il territorio nazionale, garantiscano una adeguata flessibilità; si prevede che il governo disciplini il c.d. «tributo comunale di scopo». Fa notare che l'articolo 11 disciplina l'entità ed il riparto della perequazione per gli enti locali, istituendo due fondi perequativi all'interno del bilancio delle Regioni, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, alimentati da un fondo perequativo statale, mentre l'articolo 12 prevede, per il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane, la possibilità di specifici tributi che garantiscano una «più ampia autonomia» di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni; l'articolo 13 delega invece il Governo a fissare la disciplina relativa al finanziamento e all'attribuzione di un patrimonio alla città di Roma, in considerazione del suo ruolo di capitale della Repubblica. Osserva che, in merito all'articolo 14, si delineano i principi e criteri direttivi a cui dovranno conformarsi i decreti legislativi attuativi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione: la confluenza dei contributi statali speciali in appositi fondi destinati agli enti locali e alle Regioni; la considerazione, nella quantificazione e allocazione degli interventi, delle specificità territoriali, del *deficit* infrastrutturale, del carattere montano dei territori; l'individuazione di forme di fiscalità di sviluppo; la previsione di apposite intese in sede di Conferenza unificata. Sottolinea che l'articolo 15 prevede che i decreti legislativi debbano uniformarsi, relativamente al coordinamento e alla disciplina fiscale dei vari livelli di governo, ai principi e criteri direttivi della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante; del rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, in modo che ciascuna Regione ed ente locale sia in regola con il Patto di stabilità interno; del rispetto degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni; dell'introduzione, a favore degli enti più virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, di un sistema premiante e, per gli enti meno virtuosi, di un sistema sanzionatorio. Illustra quindi l'articolo 17, che stabilisce i principi e criteri direttivi a cui si devono conformare i decreti legislativi con riguardo alla fissazione di una disciplina transitoria per le Regioni: l'utilizzo dei criteri di calcolo del fondo perequativo in favore delle Regioni avviene a partire dall'effettiva quantificazione delle risorse necessarie a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e per operare tale quantificazione si richiede un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard, in un periodo di tempo sostenibile; per le materie diverse dai livelli essenziali delle prestazioni il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni. Rileva che l'articolo 18 stabilisce i principi e i criteri direttivi a cui si devono conformare i decreti legislativi recanti le norme transitorie per il finanziamento delle funzioni degli enti locali: in sede di

attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le Regioni devono provvedere a finanziare le ulteriori funzioni amministrative esercitate dagli enti locali nelle materie di competenza legislativa statale o regionale; si impone la definizione di regole, tempi e modalità della fase transitoria, in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali e, per le altre spese, in un periodo di tempo pari a cinque anni. In merito all'articolo 19, indica i principi e criteri direttivi a cui si devono conformare i decreti legislativi relativamente al sistema di gestione dei tributi e delle compartecipazioni, tra cui l'attuazione di adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le agenzie regionali delle entrate, in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e locali. Si sofferma quindi sui contenuti dell'articolo 20, che prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, e dell'articolo 21, che stabilisce che l'attuazione della legge debba essere compatibile con gli impegni finanziari derivanti dal Patto europeo di stabilità e di crescita. Ravvisa l'esigenza che la Commissione esprima il parere prima che le Commissioni di merito concludano la fase di esame degli emendamenti presentati sul testo in esame. Ritiene opportuno altresì che l'esame del provvedimento in titolo proceda parallelamente all'esame, presso le competenti commissioni, del Codice delle autonomie.

Il deputato Mario PEPE (PD) evidenzia che si sta profilando una stagione ricca di iniziative istituzionali che coinvolgeranno profondamente le Regioni e il sistema delle autonomie territoriali. Il tema del federalismo fiscale suscita interesse anche in quanto induce ad un approfondimento sui governi regionali e sul sistema delle autonomie territoriali, rappresenta quindi l'occasione storica per discutere non solo l'equilibrio economico e finanziario del sistema istituzionale ma per rendere efficiente, efficace, coerente e più trasparente l'azione di governo degli enti territoriali. Richiama la diffusa esigenza di nuova *governance*, di modernizzare le articolazioni istituzionali, di rendere più rigorosi e più stabili i saldi del bilancio dello Stato. Osserva che le finanze dello Stato, con la debitoria pregressa e attuale della pubblica amministrazione, sono fortemente debilitate: non è possibile competere nella politica globale senza un rientro progressivo ma urgente e rigoroso dei conti dello Stato. Sostiene che il federalismo fiscale consente un rapporto diretto con i tributi e con la spesa degli enti territoriali, di programmare investimenti nelle infrastrutture essenziali delle varie Regioni. Per affrontare seriamente l'argomento, rileva, è necessario un cambiamento culturale, uno stile nuovo nella gestione della cosa pubblica, un nuovo *ethos* civile. Fa notare che con il federalismo fiscale occorre anche affrontare il tema del riordino istituzionale. Richiama la Costituzione, che riconosce il valore fondativo del sistema delle autonomie locali all'articolo 5, secondo cui la Repubblica è una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi il più ampio decentramento, adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Osserva che il fondamento della vita repubblicana è incardinato nel sistema delle autonomie locali anche se esse hanno subito storicamente due nuovi riordini legislativi: il primo con la legge n. 142 del 1990 e l'altro con il decreto legislativo n. 267 del 2000. Evidenzia che i Comuni, le Province e le Regioni hanno assunto una rilevanza essenziale non solo nella politica dei servizi, ma anche nelle politiche di pianificazione urbanistica e territoriale e nelle politiche di sviluppo. Le Regioni sono consapevoli di questo nuovo ruolo programmatico, hanno esercitato un'azione solidale e collaborativa con gli enti locali. Il tema però che si pone in questo processo di implementazione dei poteri regionali è la disciplina che bisogna assumere nell'amministrazione delle risorse. Evidenzia però il rischio che il patto costituzionale di coesione e solidarietà tra le varie realtà del Paese possa perdere vigore e spezzarsi con la legge in esame. Rileva che il testo prevede tre forme di finanziamento: il finanziamento delle funzioni essenziali: le spese per la sanità, l'assistenza sociale, l'istruzione e i trasporti; il finanziamento di altre funzioni non riconducibili a quelle essenziali; il finanziamento della spesa per lo sviluppo per rimuovere gli squilibri territoriali che caratterizzano alcune Regioni, per realizzare una più armonica e giusta

coesione socio-economica tra le varie comunità. Sottolinea che con l'approvazione della legge delega tutto ciò che attiene alle funzioni dovrà essere finanziato dal costo-*standard* che si ottiene comparando le spese delle varie Regioni e scegliendo come criterio valutativo quello mediato tra le Regioni più virtuose: un modello semplicemente ragionieristico che non tiene effettivamente conto dei costi reali, delle diversità territoriali, delle entrate delle varie comunità regionali. Il passaggio al federalismo fiscale diventa un'azione complessa, con ricadute sul sistema delle Regioni imprevedibile, come messo in evidenza dall'ultimo rapporto Svimez, il quale prospetta l'esigenza di perseguire un federalismo fiscale tecnicamente equo che non stravolga i diritti delle popolazioni meridionali, che assicuri la sostenibilità finanziaria degli enti e che contestualmente persegua l'obiettivo della riduzione degli squilibri economico-territoriali all'interno del Paese. Sostiene che la Costituzione, con l'avvento del federalismo fiscale, non può essere alterata: l'esigenza è quella di riordinare le risorse dello Stato evitando una spesa incontrollabile, espansiva e improduttiva; occorrono azioni di perequazione finanziaria per le Regioni del Sud ed interventi speciali additivi rispetto alle spese correnti e ai fondi della Comunità Europea. Ritene che la Regione debba essere sempre un'istituzione solidale con il sistema delle autonomie locali e sostenitrice della sussidiarietà che deve caratterizzare le comunità. Rileva che se la riforma non andrà in porto potrebbero sorgere rischi di instabilità politica; in caso contrario inizierà un percorso del tutto nuovo che coinvolgerà responsabilmente le classi dirigenti, soprattutto del Sud, che dovranno vigilare attentamente per salvaguardare la loro autonomia. Richiama quindi i profili critici più significativi: il differenziale del PIL fra il Centro-Nord e il Sud è pari nel 2007 al 73 per cento; le aree ricche potrebbero procedere integralmente o in misura significativa alle nuove spese, in quelle più deboli le risorse proprie dovrebbero essere integrate dal fondo di perequazione; esigenza di una proiezione di dati affidabili per raffrontare i costi-*standard* dei servizi essenziali (LEA) in materia di sanità, di istruzione, di assistenza sociale e di trasporto pubblico locale, nonché in relazione al finanziamento delle funzioni fondamentali ed ulteriori funzioni delegate agli enti locali ove la elaborazione di una informativa comune si presenta oggettivamente complessa; il rischio di costi in ordine alla perequazione e ai fabbisogni *standard*; occorre verificare se il federalismo non produrrà nuovi e maggiori oneri per le casse erariali. Aggiunge che il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione richiederebbe una «clausola di invarianza» per il bilancio dello Stato e della finanza pubblica; evidenzia altresì che il governo della perequazione deve essere svolto dallo Stato. Lamenta quindi la difformità e le disarmonie in ordine ai documenti di finanza pubblica regionale e dei bilanci medesimi e la necessità della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ravvisa l'opportunità di procedere all'integrazione della Commissione per le questioni regionali modificando i Regolamenti della Camera e del Senato affinché essa possa, con le autonomie locali, esprimere le sue valutazioni su tutto il percorso del disegno di legge e dei decreti legislativi delegati.

Il deputato Luciano PIZZETTI (PD) ritiene opportuno che la Commissione esprima un parere sul provvedimento prima che le Commissioni competenti in sede referente inizino l'esame degli emendamenti al testo medesimo. Reputa necessario che l'esame del disegno di legge in materia di federalismo fiscale proceda parallelamente all'esame del Codice delle autonomie; ravvisa al riguardo l'esigenza che il Governo fornisca chiarimenti in ordine all'orientamento che intenda assumere sul tema della devoluzione delle funzioni e delle competenze alle autonomie territoriali. Preannuncia che il suo gruppo intende presentare al Senato, nella giornata odierna, un disegno di legge sul federalismo fiscale che possa fornire un utile contributo al dibattito in corso nelle Commissioni di merito. Nel sottolineare che gli orientamenti di voto del suo gruppo dipenderanno dai margini di disponibilità della maggioranza nel voler valutare ed accogliere i rilievi e le osservazioni che saranno formulati nel corso della discussione, si riserva di intervenire successivamente sugli specifici contenuti del provvedimento in esame.

La senatrice Mariangela BASTICO (PD) evidenzia che il federalismo fiscale è un tema di grande rilievo per il futuro del Paese. Il suo gruppo ritiene necessaria l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, varata nel 2001 dal Governo di centro-sinistra. Sostiene che il Titolo V evidenzia un collegamento diretto tra competenze dei sistemi locali e risorse loro attribuite, ma non incentra nel rapporto tra lo Stato e le Regioni il perno del nuovo assetto federalista; pone invece al centro la valorizzazione delle autonomie locali: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, configurate secondo un principio di equiordinazione e caratterizzate da proprie specifiche competenze, funzioni e risorse. Rileva che il provvedimento in esame costituisce un positivo passo in avanti rispetto al modello di federalismo contenuto nella proposta di legge della Regione Lombardia, che costruiva un sistema federale basato sul ruolo centrale delle Regioni a cui veniva peraltro affidato il fondamentale compito della perequazione; modello superato a favore di una valorizzazione del sistema delle autonomie locali. Fa notare che il federalismo fiscale deve contribuire a ridurre le disparità tra Regioni del Nord e del Sud e deve collegare la responsabilità del prelievo fiscale con l'autonomia delle scelte di spesa, assicurando trasparenza e controllo da parte dei cittadini. Sottolinea la contraddizione tra gli obiettivi proclamati del federalismo fiscale, tra cui la dichiarata volontà di valorizzare il sistema delle autonomie locali, e la concreta azione del Governo, che riduce le risorse, gli ambiti di autonomia e le competenze degli enti locali. Ricorda al riguardo la deliberazione assunta dal direttivo nazionale dell'ANCI, che invita tutti i Comuni a non approvare i propri bilanci preventivi 2009 per impossibilità di chiuderli senza tagli consistenti ai servizi per i cittadini. Ritiene prioritario ridurre i tagli attuati sulle autonomie locali, anche al fine di rilanciare gli investimenti, come sostegno all'occupazione, alla domanda interna e all'economia. Reputa una scelta non condivisibile aver presentato un disegno di legge sul federalismo fiscale senza la contemporanea presentazione della «Carta delle autonomie locali»: ritiene indispensabile che siano individuate le funzioni fondamentali degli enti locali e, successivamente, le modalità del prelievo e le risorse per attuarle. Sottolinea la presenza nel testo di alcuni elementi di genericità che non consentono di comprendere quale federalismo fiscale si vuole realizzare e quali siano le sue concrete ricadute per i cittadini. Reputa necessario che il Governo precisi il principio della territorialità delle imposte contenuto nel progetto di legge. Rileva quindi ambiguità rilevanti rispetto al tema della perequazione, in quanto il disegno di legge non chiarisce come viene risolto il rapporto tra la competenza dello Stato in materia di perequazione con il principio della territorialità delle imposte. Ravvisa l'esigenza di chiarire come il Governo intenda affrontare il tema dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in particolare per quanto riguarda i settori fondamentali della sanità, assistenza ed istruzione. Occorre assumere, evidenzia, una concezione dinamica dei livelli essenziali, che superi le attuali grandi differenziazioni esistenti ed individui elementi che delineano anche da un punto di vista qualitativo le caratteristiche dei servizi e delle prestazioni: in relazione agli asili nido, a titolo esemplificativo, sostiene che i livelli essenziali devono finanziare il conseguimento degli *standard* nei vari territori e definire la qualità essenziale dei servizi. Paventa che il processo di attuazione del federalismo fiscale, che può rendere più efficace ed efficiente la spesa pubblica, contenga forti elementi di rischio: il Governo, nel definire i livelli essenziali e i costi *standard*, potrebbe delineare una sorta di «Stato minimo» che trasferito, con risorse minime, alle autonomie locali; questa scelta avrebbe effetti assolutamente negativi sui fondamentali sistemi di protezione sociale. Si dichiara assolutamente contraria alla scelta di devolvere alle Regioni le competenze di governo, di organizzazione e funzionamento della scuola, con il conseguente trasferimento di tutte le competenze sul personale e sui rapporti di lavoro. Conclude sottolineando l'esigenza che il Governo presenti dati e proiezioni sui mutamenti determinati dalle innovazioni del federalismo fiscale. Si dichiara favorevole alla costituzione di una Commissione bicamerale che monitori il processo di elaborazione e di valutazione dei decreti attuativi, considerata la grande complessità e rilevanza degli stessi. Auspica altresì l'integrazione della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali e preannuncia la presentazione al Senato, da parte del suo gruppo, di un disegno di legge in materia di federalismo fiscale, nonché relativo al codice delle autonomie.

Il senatore Gianvittore VACCARI (LNP), pur apprezzando le considerazioni svolte dagli intervenuti sui profili di ordine costituzionale ed istituzionale e sull'esigenza di promuovere riforme di ampio respiro del complessivo assetto dello Stato e dei diversi livelli di governo territoriale, fa notare che lo specifico oggetto del dibattito, in questa sede, è il disegno di legge di delega sul federalismo fiscale. Valuta negativamente la portata del modello federalista propugnato da taluni rappresentanti del gruppo PD, in quanto delinea un assetto fortemente centralista e non in linea con le sollecitazioni e le istanze di cambiamento avanzate da larga parte del Paese. Rileva che le audizioni svolte sul disegno di legge in esame hanno evidenziato l'assoluta mancanza di riserve o pregiudiziali sull'impianto complessivo del provvedimento; è al contrario emersa un'ampia condivisione dell'articolato, salvo prospettare l'opportunità di puntuali modifiche al fine di migliorare taluni profili della disciplina recata dal testo. Fa notare che la Parte seconda della Costituzione definisce una organizzazione dello Stato basata su un equilibrio tra i vari organi istituzionali che rappresenta il frutto di un modello elaborato in un determinato contesto storico-politico che rischia oggi di apparire non più attuale in quanto non rispondente alle richieste del Paese di maggiore efficienza, rapidità e trasparenza nell'attuazione delle politiche pubbliche. Osserva che il federalismo sorge come patto di coesione che non può assumere un carattere centralista; lo Stato pertanto è tenuto a trasferire la titolarità delle funzioni alle autonomie territoriali. Condivide l'esigenza che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione avvenga a pressione fiscale inalterata e sottolinea che il testo in oggetto non pone in discussione i livelli essenziali delle prestazioni bensì i livelli di spesa, che occorre necessariamente rimodulare. Conclude sostenendo la convinzione che non sia necessaria l'istituzione di una Commissione bicamerale *ad hoc* per l'esame dei decreti legislativi delegati in quanto esistono altre sedi istituzionali che possono efficacemente assolvere tale compito.

Davide CAPARINI, *presidente e relatore*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Commissione parlamentare per le questioni regionali

Giovedì 11 dicembre 2008

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (S. 1117 Governo).

PROPOSTA DI PARERE

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, esaminato, per i profili di propria competenza, il disegno di legge S. 1117, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in corso di esame presso le Commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali), 5^a (Bilancio) e 6^a (Finanze e tesoro) del Senato; considerato che alla legge statale, in sede di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, è assegnato il compito di coordinare il quadro della finanza pubblica definendo i limiti del perimetro entro cui può esplicarsi la potestà impositiva dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, in conformità ai principi enucleati dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 37 del 2004;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

- 1) all'articolo 2, comma 4, del testo in esame si chiarisca la portata e le modalità di svolgimento della collaborazione tra Governo ed enti territoriali nella fase di predisposizione degli schemi di decreto legislativo;
- 2) si preveda l'obiettivo di una riduzione della pressione fiscale complessiva;
- 3) si prevedano nel testo in esame misure tese a perseguire l'armonizzazione dei bilanci pubblici, secondo modalità definite e uniformi, riconducibili ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita e si attivino strumenti volti al coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento alla armonizzazione delle fonti di conoscenza sui dati essenziali e sui flussi finanziari;
- 4) all'articolo 6, comma 1, lettera *b*), si definiscano i parametri del costo *standard*, pilastro del sistema del finanziamento in quanto valore che quantifica la spesa per i LEP e l'intervento perequativo statale che, ai sensi della relazione illustrativa al disegno di legge, riflette il fabbisogno reale e non incorpora, come la spesa storica, i livelli di inefficienza; alla lettera *d*) si chiarisca altresì cosa si intende per tributi regionali considerato che se valutati con aliquota e base imponibile uniforme potrebbero apparire incompatibili con i tributi regionali «propri»;
- 5) si prevedano altresì modalità e strumenti per la fissazione di un più preciso termine temporale per la conclusione della fase transitoria, in modo da unire la gradualità del passaggio dal vecchio al nuovo sistema di federalismo fiscale alla certezza sui tempi, volta a promuovere l'efficienza dei comportamenti amministrativi;

e con le seguenti osservazioni:

- a)* valutino le Commissioni di merito l'opportunità, all'articolo 2, di ridurre il previsto termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del testo per l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della delega;

- b) al fine di procedere ad una pronuncia uniforme ed omogenea in sede di espressione del parere sui menzionati schemi di decreto legislativo si preveda che i medesimi schemi siano sottoposti all'esame della Commissione parlamentare per le questioni regionali;
- c) si precisi, all'articolo 2, comma 2, lettera m), che l'accesso diretto alle anagrafi e ad ogni altra banca-dati utile alle attività di gestione tributaria debba assicurare comunque il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali;
- d) si definisca la portata della lettera n) prevedendo un sistema di sanzioni efficaci a carico degli enti inadempienti prevedendo l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, l'adozione di provvedimenti sostitutivi nonché, nei casi di gravi violazioni, lo scioglimento degli organi inadempienti e l'ineleggibilità dei rappresentanti politici;
- e) si preveda inoltre un sistema di incentivi per gli enti che conseguono gli obiettivi programmati;
- f) si precisi, all'articolo 2, comma 2, lettera q), il principio della trasparenza del prelievo nei confronti del contribuente; siano altresì precisati i termini delle prescrizioni dell'articolo 2, comma 2, lettera u), ove si connette alla più ampia autonomia di entrata degli enti territoriali un'adeguata riduzione della imposizione fiscale statale ed una correlata riduzione delle risorse statali umane e strumentali;
- g) si chiarisca il profilo dell'articolo 2, comma 2, lettera v), ove si richiede la definizione di una disciplina dei tributi locali tale da consentire anche una piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, non apparendo immediatamente evidente il collegamento che il legislatore intende prefigurare fra definizione del sistema tributario locale e *favor* per l'iniziativa dei cittadini;
- h) si precisi il tenore dell'articolo 5, comma 1, lettera c), secondo cui le Regioni possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legge statale per una parte «rilevante» dei tributi propri derivati e delle aliquote riservate, atteso che il concetto di «rilevanza» appare suscettibile di interpretazioni non univoche;
- i) all'articolo 8, comma 1, lettera d), ove si prevede una verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno *standard* per le spese «essenziali», si precisi in che termini la congruità dei tributi possa essere valutata in correlazione con le funzioni svolte, specie se il tributo non risulti specificamente messo in relazione alle medesime funzioni;
- l) si preveda un sistema di tributi propri dei comuni riconducibile in via prioritaria all'imposizione immobiliare;
- m) all'articolo 20, comma 2, si precisi la portata del termine 'finanza' elevato a parametro di raffronto tra le Regioni a statuto speciale e l'aggregato finanziario pubblico complessivamente inteso in quanto non appare univoco il riferimento e quindi suscettibile di interpretazioni differenziate a seconda dei diversi parametri utilizzabili;
- n) si attivino strumenti di rilevazione e di proiezione dei dati essenziali al fine di poter efficacemente comparare i costi *standard* dei servizi essenziali in materia di sanità, di istruzione, di assistenza sociale e di trasporto pubblico locale, nonché in relazione al finanziamento delle funzioni fondamentali ed ulteriori funzioni delegate agli enti locali;
- o) si preveda, nella definizione della fase di transizione, la regolamentazione delle forme di federalismo differenziato previste al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione;
- p) siano potenziati gli strumenti di valutazione dei risultati e dei costi delle politiche pubbliche secondo parametri omogenei e comparabili;
- q) si accompagni l'approvazione della delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione all'esame della delega per l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, relativamente all'individuazione e all'allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e della delega per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della «Carta delle autonomie», in quanto appare indispensabile individuare le funzioni fondamentali degli enti locali contestualmente alla definizione delle modalità del prelievo fiscale e dell'allocamento delle risorse;

r) sia meglio definito il principio della territorialità delle imposte, principalmente in relazione alla prevista competenza dello Stato in materia di perequazione, e si delinei altresì una concezione dinamica dei livelli essenziali tale da definire anche da un punto di vista qualitativo le caratteristiche dei servizi e delle prestazioni; sia inoltre affiancato al costo *standard* delle prestazioni erogate il piano di riallineamento definito per obiettivi e risorse certe e si tenga conto di un riconoscimento fiscale ed economico aggiuntivo e permanente in relazione alle specificità insulari;

s) si configuri il fondo di perequazione in analogia al modello europeo basato sul sistema del patto di convergenza affinché non si determinino meccanismi perequativi tali da delinearsi quali strumenti di sanatoria delle amministrazioni locali meno virtuose;

t) si promuovano strumenti di monitoraggio della legge che prevedano collegamenti o raccordi tra i livelli territoriali e intese ed accordi che coinvolgono la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata;

u) si valuti, in sede di approvazione dei decreti legislativi attuativi della delega, l'esigenza di dar vita, in sede parlamentare di puntuale accompagnamento e verifica degli atti del Governo;

v) si valuti, in previsione della riforma volta al superamento del bicameralismo perfetto e dell'istituzione di una Camera rappresentativa delle autonomie locali, che la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella composizione integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, possa qualificarsi come organo consultivo rappresentativo delle molteplici istanze provenienti dalle autonomie territoriali ove comporre i molteplici e differenziati interessi espressi dai diversi livelli di governo territoriale riconosciuti dalla Costituzione.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

Martedì 16 dicembre 2008

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (S. 1117 Governo).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, esaminato, per i profili di propria competenza, il disegno di legge S. 1117, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in corso di esame presso le Commissioni riunite 1^a (Affari costituzionali), 5^a (Bilancio) e 6^a (Finanze e tesoro) del Senato; considerato che alla legge statale, in sede di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, è assegnato il compito di coordinare il quadro della finanza pubblica definendo i limiti del perimetro entro cui può esplicarsi la potestà impositiva dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, in conformità ai principi enucleati dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 37 del 2004, esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

- 1) valutino le Commissioni di merito la necessità, all'articolo 2, di ridurre il previsto termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del testo per l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della delega;
- 2) all'articolo 2, comma 4, si chiarisca la portata e le modalità di svolgimento della collaborazione tra Governo ed enti territoriali nella fase di predisposizione degli schemi di decreto legislativo;
- 3) si preveda l'obiettivo di una riduzione della pressione fiscale complessiva;
- 4) si persegua l'armonizzazione dei bilanci pubblici, secondo modalità definite e uniformi, riconducibili ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita e si attivino strumenti volti al coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento alla armonizzazione delle fonti di conoscenza sui dati essenziali e sui flussi finanziari;
- 5) all'articolo 6, comma 1, lettera *b*), si definiscano i parametri del costo *standard*, pilastro del sistema del finanziamento in quanto valore che quantifica la spesa per i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e l'intervento perequativo statale che, ai sensi della relazione illustrativa al disegno di legge, riflette il fabbisogno reale e non incorpora, come la spesa storica, i livelli di inefficienza; alla lettera *d*) si chiarisca altresì cosa si intende per tributi regionali considerato che se valutati con aliquota e base imponibile uniforme potrebbero apparire incompatibili con i tributi regionali «propri»;
- 6) si prevedano modalità e strumenti per la fissazione di un più preciso termine temporale per la conclusione della fase transitoria, in modo da unire la gradualità del passaggio dal vecchio al nuovo sistema di federalismo fiscale alla certezza sui tempi, volta a promuovere l'efficienza dei comportamenti amministrativi;
- 7) si accompagni l'approvazione della delega al Governo in materia di federalismo fiscale in

attuazione dell'articolo 119 della Costituzione all'esame della delega per l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, relativamente all'individuazione e all'allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e della delega per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della «Carta delle autonomie», in quanto appare indispensabile individuare le funzioni fondamentali degli enti locali contestualmente alla definizione delle modalità del prelievo fiscale e dell'allocamento delle risorse; 8) sia inoltre affiancato al costo *standard* delle prestazioni erogate il piano di riallineamento definito per obiettivi e risorse certe e si tenga conto di un riconoscimento fiscale ed economico aggiuntivo, compensativo e permanente in relazione alle specificità insulari e montane particolarmente svantaggiate;

e con le seguenti osservazioni:

- a)* al fine di procedere ad una pronuncia uniforme ed omogenea in sede di espressione del parere sui menzionati schemi di decreto legislativo si preveda che i medesimi schemi siano sottoposti all'esame della Commissione parlamentare per le questioni regionali;
- b)* si precisi, all'articolo 2, comma 2, lettera *m*), che l'accesso diretto alle anagrafi e ad ogni altra banca-dati utile alle attività di gestione tributaria debba assicurare comunque il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali;
- c)* si definisca la portata della lettera *n*) prevedendo un sistema di sanzioni efficaci a carico degli enti inadempienti e l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed *extra*-tributarie, l'adozione di provvedimenti sostitutivi nonché, nei casi di gravi violazioni, lo scioglimento degli organi inadempienti e l'ineleggibilità dei rappresentanti politici;
- d)* si preveda un sistema di incentivi per gli enti che conseguono gli obiettivi programmati, in particolare rispetto alla lotta all'evasione fiscale;
- e)* si precisi, all'articolo 2, comma 2, lettera *q*), il principio della trasparenza del prelievo nei confronti del contribuente; siano altresì precisati i termini delle prescrizioni dell'articolo 2, comma 2, lettera *u*), ove si connette alla più ampia autonomia di entrata degli enti territoriali un'adeguata riduzione della imposizione fiscale statale ed una correlata riduzione delle risorse statali umane e strumentali;
- f)* si chiarisca il profilo dell'articolo 2, comma 2, lettera *v*), ove si richiede la definizione di una disciplina dei tributi locali tale da consentire anche una piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, non appearing immediatamente evidente il collegamento che il legislatore intende prefigurare fra definizione del sistema tributario locale e *favor* per l'iniziativa dei cittadini;
- g)* si precisi il tenore dell'articolo 5, comma 1, lettera *c*), secondo cui le Regioni possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legge statale per una parte «rilevante» dei tributi propri derivati e delle aliquote riservate, atteso che il concetto di «rilevanza» appare suscettibile di interpretazioni non univoche;
- h)* all'articolo 8, comma 1, lettera *d*), ove si prevede una verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno *standard* per le spese «essenziali», si precisi in che termini la congruità dei tributi possa essere valutata in correlazione con le funzioni svolte, specie se il tributo non risulti specificamente messo in relazione alle medesime funzioni;
- i)* si preveda un sistema di tributi propri dei comuni riconducibile in via prioritaria all'imposizione immobiliare;
- l)* all'articolo 20, comma 2, si precisi la portata del termine «finanza» elevato a parametro di raffronto tra le Regioni a statuto speciale e l'aggregato finanziario pubblico complessivamente inteso, in quanto non appare univoco il riferimento e quindi suscettibile di interpretazioni differenziate a seconda dei diversi parametri utilizzabili;
- m)* si attivino strumenti di rilevazione e di proiezione dei dati essenziali al fine di poter efficacemente comparare i costi *standard* dei servizi essenziali in materia di sanità, di istruzione, di assistenza sociale e di trasporto pubblico locale, nonché in relazione al finanziamento delle funzioni

fondamentali ed ulteriori funzioni delegate agli enti locali;

n) si preveda nella definizione della fase di transizione la regolamentazione delle forme di federalismo differenziato previste al comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione;

o) siano potenziati gli strumenti di valutazione dei risultati e dei costi delle politiche pubbliche secondo parametri omogenei e comparabili;

p) sia meglio definito il principio della territorialità delle imposte, principalmente in relazione alla prevista competenza dello Stato in materia di perequazione, e si delinei altresì una concezione dinamica dei livelli essenziali tale da definire anche da un punto di vista qualitativo le caratteristiche dei servizi e delle prestazioni;

q) si configuri il fondo di perequazione in analogia al modello europeo basato sul sistema del patto di convergenza affinché non si determinino meccanismi perequativi tali da delinarsi quali strumenti di sanatoria delle amministrazioni locali meno virtuose;

r) si promuovano strumenti di monitoraggio della legge che prevedano collegamenti o raccordi tra i livelli territoriali e intese ed accordi che coinvolgono la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata;

s) si valuti, in sede di approvazione dei decreti legislativi attuativi della delega, l'esigenza di dar vita, ad un organo in sede parlamentare di puntuale accompagnamento e verifica degli atti del Governo;

t) nell'ambito della riforma del bicameralismo perfetto e dell'istituzione di una Camera rappresentativa delle regioni e delle autonomie locali, si valuti che la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella composizione integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, possa qualificarsi come organo consultivo rappresentativo delle molteplici istanze provenienti dalle autonomie territoriali ove comporre i molteplici e differenziati interessi espressi dai diversi livelli di governo territoriale riconosciuti dalla Costituzione.